

## I. ESPAÑA

# LA GESTACION DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO ESPECIAL PARA VIZCAYA Y GUIPUZCOA

SUMARIO: I. ANTECEDENTES.—II. LOS IMPULSOS INMEDIATOS.—III. EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS.—IV. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPUESTA DE RÉGIMEN ADMINISTRATIVO ESPECIAL: 1. *Estructura general del anteproyecto.* 2. *Administración provincial.*—V. CONSIDERACIONES FINALES.—ADDENDA.

### I. ANTECEDENTES

La transición del orden feudal a sistemas políticos integrados, común, aunque en distintas etapas, a todos los pueblos de Europa, se inicia entre nosotros, como es sabido, con el reinado de los Reyes Católicos. Esta evolución va a respetar, no obstante, islotes de sustantividad en las provincias vascongadas, que excepcionan la uniformidad administrativa constitutiva del régimen común de los restantes territorios.

Nos proponemos realizar una breve reseña de los principales acontecimientos que a partir de los aledaños del siglo XIX determinan el mantenimiento de estas singularidades político-administrativas, no obstante la sustancial erosión y sensible transformación del denominado régimen foral.

Creemos que un hito significativo en este proceso es el primer intento de traslado de las aduanas del Ebro a la costa y al Pirineo en 1717-1718, que provocó una violenta revuelta del campesinado que estimaba perjudicados sus intereses y favorecidos los de las ciudades. El tema de las aduanas es importante en cuanto que no puede olvidarse que precisamente el intento de acotar un espacio protegido, con una extensión suficiente, apta para servir de base al desarrollo de los nuevos centros económicos, va a impulsar decisivamente, junto con otros factores, la adopción de la fórmula estatal a la que hoy se someten sin excepción todas las comunidades organizadas del planeta. En estos momentos son también las aduanas y la consiguiente abdicación de las soberanías estatales la piedra de toque para la transición hacia modelos políticos más concordes con las exigencias económicas contemporáneas.

El ideario de la Revolución francesa, que propendía a la liquidación del Antiguo Régimen y al establecimiento de un sistema igualitario y uniformizador, encuentran entre nosotros su clima en la Constitución de Cádiz de 1812, entusiasta o al menos pacíficamente admitida por la burguesía progresiva del país. Los avatares políticos del siglo XIX y la ausencia de poder efectivo en las instancias centrales van a impedir que en el área vascongada se produzcan radicalmente los efectos del programa jacobino. No obstante los avances liberales, que no consiguieron, sin embargo, el traslado de las aduanas a las fronteras, tendentes al desenvolvimiento de la economía urbana, van a determinar una nueva reacción del campesinado que se materializa en la primera guerra carlista.

El Convenio de Vergara, que puso fin al conflicto, animó la Ley de 25 de octubre de 1839, que confirmó los Fueros de las provincias vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía, facultando al Gobierno para proponer a las Cortes, previa audiencia de las Diputaciones Forales, «la modificación que en los mencionados Fueros reclama el interés de las mismas, conciliado con el general de la nación y de la Constitución de la Monarquía». Con base a lo previsto en esta Ley se estableció prontamente un acuerdo con Navarra, que dio lugar a la Ley vigente de 16 de agosto de 1841, con la que engarza su actual sistema administrativo.

Para las restantes provincias no se llegó a un Convenio similar, aunque van a quedar también afectadas por el Decreto expedido en Vitoria por el general Espartero de 29 de octubre de 1841, que ya con carácter definitivo establece las aduanas en las costas y fronteras. Esta medida, dudosa ciertamente desde el punto de vista de su legalidad formal, impulsó, como se esperaba, el desarrollo económico de las ciudades, reservando a sus dispositivos comerciales y a la naciente industria mercados propicios en el interior del país. Sin embargo, el campo, por su parte, va a resultar perjudicado, lo que, junto con otras motivaciones, determinó la reacción foralista que desencadena la segunda guerra carlista, al fin de la cual se promulga la Ley de 21 de julio de 1876, que, aunque expresamente no abolía los fueros, les privó de sus más importantes contenidos en lo que respecta a la obligación de contribuir al sostenimiento de las cargas del Estado, lo que deberían hacer estas provincias en la misma proporción que las demás de la nación.

Pero tampoco pudo el Gobierno central, pese a sus paladinos intentos, vencer las resistencias forales, y de hecho el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877 reconoce su impotencia optando por un sistema de cupo que da origen al régimen de conciertos económicos con las provincias vascongadas vigente hasta la fecha, para Alava, Navarra tenía un plus de legalidad con base a la mencionada Ley de 1841. No obstante la pretendida transitoriedad del sistema de conciertos económicos que luce en la propia exposición de motivos del Real Decreto de 1877 donde se alude a que la proporcionalidad del impues-

to no se realice de un golpe, sino paulatina y sucesivamente» es lo cierto que los conciertos y sus sucesivas revisiones se mantienen hasta la guerra civil y siguen rigiendo, como es sabido, hasta nuestros días para Alava y Navarra.

Al hilo, pues, de los conciertos se mantienen algunas de las sustantividades forales, dando lugar prácticamente sin otra apoyatura al vigente régimen de Alava que incluye la gestión de un núcleo importante de competencias en régimen de descentralización. En parte por pura inercia o como consecuencia de convenios con la Administración central, el régimen de Alava y Navarra ha ido ensanchando su ámbito administrativo, aunque en estas provincias y sobre todo en las restantes el sistema foral resultó prácticamente congelado en el siglo XIX, que fue precisamente cuando como consecuencia de la industrialización se produjo la expansión de las competencias públicas.

A finales del siglo XIX incide en esta problemática un movimiento importante ahora ya de signo netamente urbano, el nacionalismo vasco, que por primera vez desde las ciudades reclama la sustantivización política del país. En el surgimiento de este movimiento influyen factores de distinto orden que no es del caso analizar, únicamente mencionaremos entre los de carácter socioeconómico los avances del industrialismo, el surgimiento del proletariado urbano, la inmigración y la pujanza del área vascongada en comparación con el declive de otros espacios peninsulares. A partir de ahora surgen una serie de iniciativas que van a cuajar en las tendencias estatutarias que culminan por fin en los inicios de la guerra civil.

La instauración de la II República y los pactos que la precedieron animó tempranamente el Primer Proyecto de Estatuto aprobado por una Asamblea de Municipios en Estella en 14 de junio de 1931 con base a un Anteproyecto redactado por la Sociedad de Estudios Vascos. Promulgada con posterioridad la Constitución de la República en 1931 que daba entrada ya desde su artículo 1.º a las autonomías regionales compatibles con el «Estado integral», pero que formalizaba el proceso de adopción de tales Estatutos, fue necesario adoptar un nuevo texto que se presentó a una Asamblea de Pamplona en 19 de junio de 1932 y donde no encontró la anuencia de los representantes de los municipios navarros. Un tercer Proyecto de Estatuto destinado ahora a Guipúzcoa, Alava y Vizcaya fue aprobado por referéndum de 1933, pero por las vicisitudes políticas del momento no llegó a ser discutido por las Cortes hasta 1936, plasmándose ya en plena guerra civil en la Ley de 6 de octubre de aquel año. Su vigencia efectiva fue escasa dadas las circunstancias de la contienda y tras el breve paréntesis esta vez, fuerzas que incluían las que en otras épocas se habían opuesto a la burguesía liberal ciudadana reticente a los fueros, liquidaron el régimen estatutario. El Decreto-ley de 23 de junio de 1937 suprimiría para Guipúzcoa y Vizcaya el sistema foral, respetándose para la provincia de Alava el sistema de concierto económico aprobado por Decreto de 9 de junio de 1925.

## II. LOS IMPULSOS INMEDIATOS

En el campo de la singularidad jurídica de las provincias que nos ocupan únicamente cabe señalar, con posterioridad a la guerra civil, la compilación de Derecho Civil de Vizcaya y Alava realizada por la Ley de 30 de julio de 1959, pero ello no afecta como es obvio al régimen de Administración pública. Tampoco la modificación del preámbulo del Decreto de 23 de junio de 1937 que uniformizaba el sistema de Administración en estas provincias, operado por el Decreto-ley de 6 de julio de 1968, tienen trascendencia alguna en el terreno práctico, respondiendo tan sólo a reivindicaciones puramente simbólicas.

Diversas circunstancias sobradamente conocidas y en las que tampoco es el caso entrar aquí, entre las que destaca sin duda la enérgica represión cultural ejercida en este área, originaron fuertes tensiones sociales con nuevos componentes aún necesitados de suficiente análisis desde el punto de vista socioeconómico y arrastres de algunos planteamientos anteriores.

A nivel oficial empezaron a plantearse determinadas aspiraciones en torno a la restauración del sistema de conciertos que de alguna forma se formalizaron como consecuencia de la discusión en 1974 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. La disposición final segunda de dicho proyecto contemplaba la adaptación de los regímenes especiales, lo que motivó la presentación de enmiendas por diversos procuradores para el restablecimiento en la provincia de Vizcaya de un régimen concertado económico-administrativo acomodado a las circunstancias actuales. Por su parte, el presidente de la Diputación de Guipúzcoa presentó otra enmienda solicitando que «con las naturales adecuaciones este régimen pudiera hacerse extensivo a las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, restableciendo el principio de equiparación administrativa de las tres provincias (Alava, Guipúzcoa y Vizcaya)». Ante la dificultad de encajar este tipo de aspiraciones con la tónica del Proyecto de Ley se elevó por el presidente de la Diputación de Guipúzcoa y un grupo de procuradores al Gobierno una moción solicitando la derogación del Decreto-ley de 1937 y el restablecimiento de un régimen especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya previa audiencia de las Diputaciones respectivas.

Estas solicitudes y las gestiones realizadas después en los más altos niveles de la Administración central por el presidente de la Diputación de Vizcaya desembocaron en la aprobación del Decreto de 7 de noviembre de 1975 suscrito por el entonces príncipe de España, en funciones de Jefe de Estado por enfermedad del titular de este puesto, por el que se creaba una Comisión para el estudio de las medidas a adoptar para el establecimiento de un régimen administrativo especial para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, cuyos trabajos habrían de ultimarse en el plazo máximo de seis meses, elevándose al ministro de la Gobernación, quien a su vez los sometería al Consejo de Minis-

tros para la decisión precedente. En dicha Comisión habrían de figurar procuradores en Cortes y consejeros nacionales elegidos por las provincias afectadas y representantes de las Corporaciones locales de las mismas y de otras instituciones o entidades también de carácter local y de la Administración central. La designación de su presidente recaerá en persona de reconocido prestigio.

En desarrollo de dicho Decreto se dictó la Orden del Ministerio de la Gobernación de 3 de diciembre del mismo año, que establecía la composición concreta de la Comisión y encomendaba a las Diputaciones Provinciales de Guipúzcoa y Vizcaya la redacción de los trabajos preliminares.

### III. EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

En cumplimiento del mandato recibido que fijaba un plazo de cuarenta y cinco días para la realización del estudio preliminar, las diputaciones implicadas crearon comisiones de trabajo con participación de diputados provinciales y técnicos. Terminado un primer anteproyecto, fue difundido en los medios de las provincias respectivas, remitiéndose ejemplares a los Ayuntamientos, instituciones cualificadas y personalidades significativas. En Vizcaya se recibieron setenta y un escritos conteniendo observaciones y sugerencias que se incorporaron en buena parte al texto inicial, dando lugar a la redacción final del «Trabajo Preliminar sobre Régimen Administrativo Especial». En principio tanto la Diputación de Guipúzcoa y la de Vizcaya produjeron estudios independientes, pero con una estructura análoga, no apareciendo diferencias sustantivas importantes, lo que facilitó que más adelante se aproximasen las divergencias, dando lugar prácticamente a un anteproyecto común sobre el que trabajó la Comisión.

La Comisión se constituyó en Madrid el día 21 de enero de 1976 en el Instituto de Estudios de Administración Local, bajo la presidencia del que en el ínterin había accedido a la titularidad del Ministerio de la Gobernación, señor FRAGA IRIBARNE, si bien para su presidencia habitual había sido nombrado el señor JORDANA DE POZAS. Posteriormente y dentro del plazo marcado remitieron las Diputaciones sus estudios.

El día 11 de febrero de 1976 se constituyó la Mesa de la Comisión, acordándose de acuerdo con la autorización recibida incorporar como asesores a un representante de la Universidad de Deusto y a otro de la Facultad de Derecho de San Sebastián. La Primera Sesión Plenaria de Trabajo tuvo lugar el día 8 de marzo de 1976, y en ella se acordó la formación de siete Ponencias para el estudio de los distintos aspectos administrativos que abarcaba el anteproyecto. Por su parte, el señor OTAZU Y ZULUETA, procurador en Cortes por los Municipios guipuzcoanos, presentó una propuesta de anteproyecto de Estatuto para la región vasca.

A la vista de los informes avanzados por las Ponencias se estimó por el presidente de la Diputación de Vizcaya que las proposiciones concretadas constituían un paso atrás, no cuadrando en el régimen administrativo especial que la Comisión debería delinear. Estas enérgicas manifestaciones de las que se hicieron eco los medios de información, posiblemente influyeron en la adopción de un talante más flexible por parte de los componentes de algunas Ponencias, influyendo más adelante en la dimisión del presidente de la Diputación de Vizcaya, enfrentado por estas causas con el Ministerio de la Gobernación.

Culminados los trabajos de las distintas Ponencias se elevaron a la Comisión que en la sesión de 1 de junio aprobó las conclusiones de la correspondiente a Gobernación, que preveía el restablecimiento de Juntas generales en las dos provincias, decisión ésta que se consideró por algunos miembros de la Comisión como suficiente, estimando que una vez constituidas estas representaciones serían tales entidades las que deberían intervenir en ulteriores negociaciones para establecer el régimen definitivo, anunciando por tales causas que se retiraban de la Comisión. Este criterio fue adoptado entre otros por los presidentes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa y Vizcaya, por el presidente del Consejo Sindical de Empresarios de esta última provincia y posteriormente por un procurador en Cortes por el tercio familiar de Vizcaya, que ocupa un alto cargo en la Administración.

#### IV. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPUESTA DE RÉGIMEN ADMINISTRATIVO ESPECIAL

Pasaremos a continuación a exponer brevemente los principales rasgos de la reforma haciendo un especial énfasis en sus aspectos claves, como son las instituciones de gobierno y el régimen fiscal.

##### 1. Estructura general del anteproyecto

El trabajo preliminar presentado por la Diputación de Vizcaya, muy similar, como hemos señalado, al de la Diputación de Guipúzcoa, constaba de un título preliminar en el que se contenían declaraciones de principio y normas dirigidas a la transferencia de funciones y seis títulos relativos a la Organización; Administración y Servicios; Planificación; Hacienda; Régimen Jurídico (\*).

La Organización y la Hacienda serán analizadas con algún detalle a continuación por lo que nos referiremos ahora a los otros aspectos. Bajo la rúbrica de Administración y Servicios se enumeraban una se-

---

(\*) Como fuente informativa se ha manejado sustancialmente el Acta de la Sesión de la Diputación y Ayuntamiento de Vizcaya celebrada en la Casa de Juntas de Guernica en 30 de julio de 1976 y publicada por la Diputación de Vizcaya.

rie de competencias que serían objeto de traspaso a la Diputación, incluyéndose las siguientes:

— *Urbanismo*: A excepción de la aprobación del Plan de Coordinación de la provincia las restantes competencias que la Ley del Suelo atribuye a la Administración del Estado pasarían a la Diputación Foral.

— *Educación y Cultura*: Se reconocía a la Diputación la facultad de crear y sostener centros docentes en todos los niveles, haciéndose especial énfasis en lo relacionado con el estudio, la enseñanza y la investigación de la lengua y cultura vascongada, pudiéndose transferir adicionales competencias en relación con la enseñanza.

— *Comunicaciones y Transportes*: Pasaría a la Diputación lo relativo a las carreteras existentes en la provincia, el otorgamiento de concesiones administrativas para las de peaje y el establecimiento de transportes regulares.

— *Playas y Costas*: Se transfería la ordenación, conservación y aprovechamiento de las playas y costas, así como el otorgamiento de concesiones.

— *Policía de tráfico*: Se preveía la creación de un cuerpo especial de policía de tráfico.

— *Aguas*: La ordenación del aprovechamiento en todos sus aspectos y la policía de las aguas, públicas y privadas, que discurran dentro del territorio de la provincia.

— *Agricultura y ganadería*: La ordenación agraria, promoción y cooperación con los agricultores y ganaderos, a través de sus propios servicios técnicos, para un mejor desarrollo agropecuario, fomentando para ello cooperativas y unidades agrarias familiares.

— *Montes*: Ejercer las funciones de fomento económico y social de los montes la administración de los montes del estado, el ejercicio de la alta inspección técnica en relación a los montes públicos y de particulares, la creación de un fondo forestal y, en general, aplicar la legislación sobre la materia.

— *Caza y pesca fluvial*: La ordenación, fomento y policía de la caza y pesca fluvial.

— *Defensa de la naturaleza*: El ejercicio de las facultades que corresponden o puedan corresponder al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) sin perjuicio de la alta inspección del Estado.

— *Industria*: Las facultades que en la actualidad corresponden a los Ministerios de Industria y Agricultura en materia de ordenación, creación, instalación, apertura, traslado, modificación y ampliación de industrias, a excepción de aquellas que exigen autorización administrativa previa.

— *Sanidad y asistencia social*: Ejercer, en coordinación con la normativa general del Estado, la Sanidad preventiva e Higiene pública y privada en la provincia.

— *Turismo*: Estimular, fomentar y desarrollar el turismo provincial, organizando la difusión tanto artística como histórica de la provincia.

— *Radiodifusión y Televisión*: Fomento, desarrollo y ejercicio de cuantas actividades impliquen la difusión, distribución, recepción y reproducción de programas sonoros o de sonido e imagen, destinado mediata o inmediatamente al público, sea cual fuere el procedimiento de transmisión, todo ello sin perjuicio de las facultades reservadas expresamente a la Administración del Estado.

— *Medio Ambiente*: Las funciones que las disposiciones en vigor atribuyen a órganos periféricos de la Administración del Estado en materia de protección del medio atmosférico.

— *Educación Física y Deportes*: La planificación, ordenación, fomento, construcción, conservación y mejora de instalaciones deportivas; la enseñanza y práctica de deportes, organización de concursos y competiciones y, en general, cuantas actividades de educación física y deportes tiene atribuidas la Administración del Estado.

— *Vivienda*: La promoción de la construcción de viviendas de tipo social y el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y sanción en caso de incumplimiento de las normas aplicables en este sector.

— *Tutela municipal*: Las funciones de asesoramiento, asistencia, fiscalización, intervención y tutela de los entes municipales y provinciales, encomendadas y reservadas a los Ministerios de Hacienda y de la Gobernación, serían ejercidas íntegramente por la Diputación. La alteración de términos municipales por incorporación, fusión, segregación y agregación también sería resuelta por la Diputación, oídos los Ayuntamientos afectados y las Juntas generales.

El título III, relativo a funcionarios, preveía el régimen de los de la Diputación Foral, así como las condiciones para la asimilación por ésta de los precedentes de la Administración del Estado como consecuencia del traspaso de competencias. Asimismo se establecían previsiones sobre el conocimiento del vascuence para resolver concursos encaminados a cubrir plazas de funcionarios en determinadas áreas.

El trabajo preliminar ponía especial énfasis en los mecanismos de planificación al objeto de articular los planes económicos de la provincia con los planes generales del Estado, estableciéndose un sistema de consolidación de ambos que incluía el trasvase de dotaciones presupuestarias anuales. También se intentaba sincronizar la planificación económica con la ordenación territorial a largo plazo.

En cuanto al régimen jurídico, se conectaba con el común, aunque haciéndose hincapié en que los actos y acuerdos de la Diputación Foral no requerirían aprobación o autorización ulterior por parte de ningún órgano del Estado, siendo directamente recurribles ante los Tribunales.



Las disposiciones transitorias incluían previsiones para la instauración del régimen especial proyectado. Las disposiciones adicionales contenían pronunciamientos de diverso orden, como la no intervención del Tribunal Administrativo-Económico Provincial en el contenido de esta índole a que pudieran dar lugar las Corporaciones locales, la creación de una audiencia territorial en la provincia de Vizcaya, la descentralización del otorgamiento de licencias y autorizaciones regladas en la Cámara de Industria, Comercio y Navegación y la revisión del régimen administrativo del Area Metropolitana del Gran Bilbao.

Todas las propuestas aquí reseñadas fueron debatidas después por las distintas Ponencias designadas por la Comisión que elevaron posteriormente sus informes, aunque salvo el de Gobernación, que a continuación veremos, los restantes no han sido debatidos por aquélla, al menos hasta el momento de la redacción del presente trabajo.

## 2. *Administración provincial*

Ya en el primer estudio realizado por los equipos de trabajo de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa se preveía el restablecimiento de las Juntas generales, que constituyeron en el pasado la institución foral básica. Todos los municipios estarían representados en estas Juntas, aunque asignándose a los representantes votos plurales en función de su número de habitantes. Inicialmente, sin embargo las competencias de estas Juntas eran reducidas, considerándolas más como órgano de expresión de las aspiraciones provinciales que como instancia decisoria propiamente dicha.

Como consecuencia de la consulta realizada una vez finalizado el primer estudio se va a reforzar esta institución, asignándole el conocimiento de los presupuestos de la Diputación y la aprobación de sus cuentas. Además, y esto es quizá lo más importante, la Diputación Foral saldría de las propias Juntas, que elegirían sus miembros y presidente.

La Ponencia de Gobernación avanzó aún más en este sentido, configurando a las Juntas generales en alguna manera como una especie de Parlamento provincial, especificándose que:

«Las Juntas generales son el órgano de participación del pueblo vizcaíno y guipuzcoano, a través de sus municipios, en el Gobierno provincial.

Las Juntas generales de la provincia estarán integradas por representantes de todos los municipios y su presidente se elegirá por la propia Junta, actuando como secretario, con voz y sin voto, el que lo sea de la Diputación Foral.

A estos efectos, cada Ayuntamiento de la provincia designará libremente entre sus vecinos mayores de edad

un procurador, que ostentará en las Juntas tantos votos como miles de habitantes en Guipúzcoa, o 10.000 en Vizcaya, o fracciones tenga el Municipio que ellas representen. Se computará la población de derecho.»

Como competencias de las Juntas se asignaban las siguientes:

- a) Conocer y aprobar, en su caso, los presupuestos y las cuentas privadas.
- b) Conocer y aprobar, en su caso, la gestión anual de la Diputación y su presidente, así como fijar las directrices de la política provincial.
- c) Elegir a la Diputación Foral y a su presidente.
- d) Resolver los expedientes de alteración de los términos municipales, oídos los Ayuntamientos afectados y a propuesta de la Diputación Foral.
- e) Establecer las bases de los reglamentos generales dentro del ámbito de la competencia provincial.
- f) Determinar, en su caso, las circunscripciones territoriales a efectos de la elección de diputados.
- g) Las demás atribuciones que le asignen las leyes o el Gobierno de la nación.

Los diputados serían elegidos por las Juntas sobre la base de circunscripciones provinciales, partiéndose inicialmente, en el caso de Vizcaya, de las comarcas sobre las que se ha basado la Diputación para la redacción de los planes de Ordenación urbanística provincial. En esta provincia los representantes de los municipios de cada comarca en las Juntas generales, salvo en la del Gran Bilbao, elegirían de entre ellos dos diputados, para lo que cada apoderado contaría con un solo voto. En la comarca del Gran Bilibao, los representantes de sus municipios elegirían cuatro diputados. De igual forma, en cada comarca se elegiría un diputado más por cada 100.000 habitantes. A los diputados así elegidos se les unirían otros cuatro designados por el Ayuntamiento de Bilbao entre sus miembros.

En la provincia se creaba además una Comisión Técnica que reuniría las funciones de las actuales Comisiones Provinciales de Urbanismo y de Servicios Técnicos, así como un Consejo o Tribunal Administrativo que, con funciones consultivas o jurisdiccionales, según procediese, ejercería las atribuciones que en el régimen común corresponden al Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales y al Tribunal Económico-Administrativo Provincial en todo lo que se refiere a la Administración municipal o provincial.

### 3. *La Hacienda*

En el momento de ponerse en marcha los trabajos del Régimen Especial, los criterios de la Administración en materia de Hacienda se centraban en la unidad fiscal no sólo por razones de justicia distri-

butiva, sino para evitar que, como luego de todas formas sucedió, la especialidad del régimen se volatilizase ante la proliferación de solicitudes de otras provincias que reclamasen un régimen análogo.

Por ello, el primer trabajo partía de una solución mixta en el sentido de que aunque se asignaban a la Hacienda provincial nuevas figuras tributarias, como el Impuesto sobre el Rendimiento de trabajo personal, reforzándose así sus ingresos, se preveía un sistema de asignaciones globales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para financiar los servicios y competencias transferidos, lo que suponía, por tanto, el énfasis en la descentralización del gasto más que en la de los ingresos.

La consulta evacuada sobre este trabajo dio como resultado un masivo pronunciamiento en favor de una solución autonómica de la gestión de ingresos, por lo que en la segunda versión el título de Hacienda incluía, además de los tributos de cesión ya previstos por el Estado, el Impuesto sobre las Rentas de Capital, el Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales y el Impuesto General sobre la Renta de Personas y Entidades Jurídicas.

Al llegar esta propuesta a la Comisión, y concretamente a la Ponencia de Hacienda, parece que encontró una firme oposición, lo que animaría probablemente la reacción del presidente de la Diputación ya aludida. Sin embargo, más adelante, en el seno de esta Ponencia, la Administración del Estado realizaría una propuesta de signo realmente nuevo. Se atribuiría a las Diputaciones la gestión y recaudación de todos los tributos, dependiendo solamente la inspección de la Administración del Estado. La participación en los ingresos recaudados de la provincia se determinaría de forma global, partiendo de una cifra básica resultante de multiplicar el número de habitantes de cada provincia por la cantidad obtenida al dividir el presupuesto total de ingresos por la población total del país. Esta cifra podría aumentarse o disminuirse por aplicación de los siguientes índices de corrección:

- Proporcional, consistente en la aplicación del tanto por ciento que a tal efecto se establezca anualmente sobre la diferencia entre la cifra básica y la cifra de ingresos atribuible a la provincia, proporcional a su renta provincial.
- Progresivo, consistente en la aplicación de la escala que a tal efecto se establezca, en función de la relación entre la cifra de ingresos atribuible a la provincia y la cifra proporcional a su renta provincial.

También podría incrementarse mediante la aplicación de un incentivo de eficacia y con la compensación de los gastos de gestión.

Una vez calculada la cifra básica sería objeto de las siguientes deducciones:

- La cantidad obtenida al multiplicar el número de habitantes de cada provincia por la cifra resultante de dividir los gastos no descentralizables por la población total del país.

- La cuantía obtenida al dividir los gastos descentralizables no descentralizados por el número total de habitantes y multiplicarla por la población de Vizcaya y Guipúzcoa separadamente.

Las Diputaciones podrían aumentar los tipos impositivos, establecer recargos o limitar los beneficios fiscales en las cuotas fijas o de licencia de los tributos del Estado, así como en el Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales relativo a transmisiones de bienes inmuebles, siempre que éstos estén geográficamente localizados en la provincia. También podrían establecer impuestos sobre ventas al por menor y crear un arbitrio de radicación provincial.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

La reforma fue recibida desde el primer momento con recelos basados en sus orígenes, en su promoción y en su ámbito sobre todo, fundamentalmente en los cauces poco democráticos con que se había iniciado su gestación. Se reconoció, sin embargo, que sus aspectos técnicos eran estimables y que incluía soluciones progresivas; por ello prosperó con cierta audiencia lo relacionado con las instituciones forales que enlazaba con las tradiciones anteriores al Estatuto. Sin embargo, aunque modernizado, el sistema de designación de las Juntas supone desde el punto de vista democrático una opción equívoca no sólo por la exigüidad territorial del ámbito de estos Parlamentos territoriales, sino por los criterios orgánicos municipales de su integración, en los que, en el caso de Vizcaya al menos, la minoritaria población situada fuera del área metropolitana tendría un peso desproporcionado en el conjunto. En cuanto a la Hacienda, si bien las nuevas propuestas de la Administración del Estado pueden ser objeto de meditación, ello supone una solución radicalmente nueva, cuya generalización parece que inevitablemente se demandaría, de considerarse aceptable desde la óptica del país en su conjunto.

El intento de reforma cuya crónica hemos realizado pretendía palmariamente enlazar con la situación preestatutaria de las provincias a que afectaban, aplicando a las mismas un régimen similar, con algunas modulaciones, al vigente en las limitrofes de Navarra y Alava. Posiblemente, de haberse acometido unos años atrás, hubiese sido recibido con alborozo, cuajando en realizaciones prácticas. En la época en que se intentó aparecía desbordado por otro tipo de aspiraciones y destacadamente por las dirigidas a un régimen sustantivo para un área territorial de carácter supraprovincial. En estos momentos el ciclón de nacionalidades y regiones que abate sobre la piel de toro hace aún más inviables los planteamientos provinciales del proyecto. Pero es más el reciente avance a la consideración de las nuevas representaciones que se prevén. Los trabajos de la Comisión, aún no finiquitados, pertenecen, pues, seguramente ya a la historia.

### ADDENDA

El presente estudio fue presentado a la III Reunión de Estudios Regionales, que tuvo lugar en Oviedo del 7 al 9 de octubre de 1976. Posteriormente, los días 13, 18, 19 y 20 de octubre, se reunió nuevamente la Comisión para Estudio del Régimen Administrativo Especial, aprobándose las conclusiones definitivas del Informe sobre la base de los trabajos de las restantes ponencias, que fueron elevadas al Gobierno conforme al encargo recibido.

Por Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 se restauraron las Juntas Generales de Vizcaya y Guipúzcoa, recogiendo sustancialmente la propuesta realizada por la Comisión.

Hasta la fecha no se han constituido estas Juntas, quizá en espera de una nueva provisión de cargos en la Administración local, aunque algunos foralistas han reclamado su inmediata creación.

R. MARTÍN MATEO

Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Bilbao

